Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/355

Antrag

der Abgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal), Bading, Dr. Hamm (Kaiserslautern) und Genossen

Der Bundestag wolle beschließen:

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Lärmzonen

Zum Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen durch Fluglärm werden in der Umgebung von Flughäfen, die dem allgemeinen Verkehr dienen, nach Maßgabe der Vorschriften dieses Gesetzes Lärmzonen festgesetzt.

§ 2
Umfang der Lärmzonen

(1) Für die Festsetzung der Lärmzonen ist die Schallbelastung maßgebend. Die Schallbelastung wird durch den durchschnittlichen A-Schallpegel nach DIN 45633 im Zeitraum von 14 Stunden bestimmt. Die Maßeinheit für den Schallpegel ist das Dezibel (dB).

(2) Die näheren Vorschriften über die Ermittlung der Schallbelastung, insbesondere über die Frequenzbewertung des Schallpegels und die Bewertung des kurzzeitig auftretenden Flugzeuggeräuschs, erläßt der Bundesminister für Gesundheitswesen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

(3) Je nach der Schallbelastung wird in der Umgebung des Flughafens, insbesondere in der Umgebung der Start- und Landebahn, festgesetzt als

Lärmzone 1: das Gebiet, in dem der Schallpegel 72 dB (A) und mehr beträgt;

Lärmzone 2: das Gebiet außerhalb der Lärmzone 1, in dem der Schallpegel 67 dB (A) und mehr beträgt;

Lärmzone 3: das Gebiet außerhalb der Lärmzonen 1 und 2, in dem der Schallpegel 62 dB (A) und mehr beträgt.

§ 3
Festsetzung der Lärmzonen

(1) Die Lärmzonen werden spätestens bei der Genehmigung des Flughafens durch die nach Landesrecht zuständige Behörde festgesetzt. Soweit für Flughäfen bei Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Genehmigung bereits erteilt ist, werden die Lärmzonen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung nach Absatz 4 und § 2 Abs. 2 festgesetzt.

(2) Der Umfang der Lärmzonen ist in ortsüblicher Weise öffentlich bekanntzumachen.

(3) Die Lärmzonen werden jeweils neu festgesetzt, wenn sich nach Ablauf von fünf Jahren seit der letzten Festsetzung die hierfür maßgebende Schallbelastung um mindestens 5 dB erhöht hat. Vor Ablauf von fünf Jahren werden die Lärmzonen neu festgesetzt, wenn sich die Schallbelastung um mindestens 10 dB erhöht hat.

(4) Das Nähere über das Verfahren der Festsetzung der Lärmzonen bestimmt der Bundesminister für Gesundheitswesen im Einvernehmen mit den Bundesministern für Verkehr, für Wohnungswesen und Städtebau und des Innern durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

§ 4

Bauverbot

(1) In den Lärmzonen 1 bis 3 dürfen Krankenhäuser, Siechenheime, Altersheime, Erholungsheime und Schulen nicht errichtet werden. Die Bundesregierung kann das Verbot nach Satz 1 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates auf die Errichtung ähnlicher schutzbedürftiger Einrichtungen ausdehnen.

(2) In den Lärmzonen 1 und 2 dürfen Wohnungen nicht errichtet werden.

(3) In der Lärmzone 3 dürfen Wohnungen nur errichtet werden, wenn sie den durch Landesrecht festgesetzten erhöhten Schallschutzanforderungen genügen.

(4) Der Errichtung der in den Absätzen 1 und 2 genannten baulichen Anlagen steht die Erweiterung dieser Anlagen gleich, es sei denn, daß die Erweiterung dem in § 1 genannten Zweck nicht entgegensteht.

§ 5

Entschädigung bei Bauverboten

(1) Wird das Recht auf bauliche Nutzung eines Grundstücks durch Verbote nach § 4 Abs. 1, 2 und 4 eingeschränkt, so kann der Eigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, soweit durch die Nutzungsbeschränkung eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Der Eigentümer kann ferner angemessene Entschädigung in Geld verlangen, soweit Aufwendungen für Vorbereitungen zur Nutzung des Grundstücks durch die Verbote des § 4 Abs. 1, 2 und 4 für ihn an Wert verlieren. Die Entschädigung für die in Satz 1 und 2 genannten Vermögensnachteile ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit der Beteiligten zu bemessen.

(2) Dinglich Berechtigte, die durch Verbote nach § 4 Abs. 1, 2 und 4 in ihren Rechten betroffen werden, sind nach Maßgabe der Artikel 52 und 53 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch auf die Entschädigung des Eigentümers angewiesen.

(3) Der Eigentümer kann statt der Entschädigung Entziehung des Eigentums an dem Grundstück und Übertragung auf den Flughafenunternehmer verlangen. Die Vorschriften des Landbeschaffungsgesetzes über Enteignung und Entschädigung gelten entsprechend mit der Maßgabe, daß an Stelle des Antrags nach § 11 des Landbeschaffungsgesetzes das Verlangen des Eigentümers oder des dinglich Berechtigten tritt.

§ 6

Enteignung auf Verlangen und Entschädigung bei bebauten Grundstücken

(1) Wird ein Grundstück in der Lärmzone 1 zum Zeitpunkt der Festsetzung der Lärmzone in einer in § 4 Abs. 1 oder 2 oder einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 genannten Weise genutzt, kann der Eigentümer des Grundstücks innerhalb von zehn Jahren nach der Festsetzung der Lärmzone Entziehung des Eigentums an dem Grundstück und Übertragung auf den Flughafenunternehmer verlangen. Liegt nur ein Teil des Grundstücks in der Lärmzone 1, so kann der Eigentümer Entziehung des Eigentums auch an dem außerhalb der Lärmzone 1 gelegenen Teil des Grundstücks verlangen. Inhaber dinglicher Rechte, die Nutzungen der in § 4 Abs. 1 oder 2 oder einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 genannten Weise zum Gegenstand haben, können die Entziehung des Rechts und, soweit das Recht übertragbar ist, Übertragung auf den Flughafenunternehmer verlangen. Sätze 1 bis 3 gelten nicht, sofern eine Gebietskörperschaft, ein Gemeindeverband oder ein Zweckverband Eigentümer des Grundstücks oder dinglich Berechtigter ist und die Gebietskörperschaft, der Gemeindeverband oder der Zweckverband mit mehr als 25 vom Hundert als Gesellschafter an dem Flughafenunternehmen beteiligt ist.

(2) Die Vorschriften des Landbeschaffungsgesetzes über Enteignung und Entschädigung gelten, soweit Absatz 3 nichts anderes bestimmt, entsprechend; an Stelle des Antrags nach § 11 des Landbeschaffungsgesetzes tritt das Verlangen des Eigentümers oder des dinglich Berechtigten.

(3) Die Entschädigung für die Entziehung des Eigentums an Wohngrundstücken bemißt sich nach dem Verkehrswert im Zeitpunkt des Entzugs des Eigentums. Ist das Eigentum an einem Mietwohngrundstück entzogen und schafft der Eigentümer innerhalb von zehn Jahren nach der Entziehung des Eigentums vergleichbaren Ersatzwohnraum, so hat die Entschädigung die hierdurch entstandenen Aufwendungen des Eigentümers zu decken, wenn der Eigentümer den Ersatzwohnraum zu angemessenen Mietpreisen für die Unterbringung von Mietern bereithält, die in der Lärmzone 1 wohnen. Das Nähere regelt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates. In der Rechtsverordnung kann bestimmt werden, daß die nach Satz 1 begründeten Mietverhältnisse erhöhtem Kündigungsschutz unterliegen.

§ 7

Aufwendungsersatz bei Schallschutzmaßnahmen

Die Eigentümer von Grundstücken, die in der Lärmzone 2 gelegen sind und in einer in § 4 Abs. 1 oder einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 genannten Weise genutzt werden, können innerhalb von zehn Jahren nach der Festsetzung der Lärmzone Ersatz der für baulichen Schallschutz gemachten Aufwendungen verlangen. Dies gilt nicht, sofern eine Gebietskörperschaft, ein Gemeindeverband oder ein Zweckverband Eigentümer des Grundstücks ist und die Gebietskörperschaft, der Gemeindeverband oder der Zweckverband mit mehr als 25 vom Hundert als Gesellschafter an dem Flughafenunternehmen beteiligt ist.

§ 8

Mietpreisausgleich

Bezieht der Mieter einer Wohnung, die auf einem ganz oder teilweise in der Lärmzone 1 gelegenen Grundstück errichtet ist, innerhalb von zehn Jahren nach Festsetzung der Lärmzonen eine außerhalb der Lärmzonen 1 bis 3 gelegene Wohnung, so ist ihm für den Zeitraum von drei Jahren nach Bezug der neuen Wohnung der Unterschiedsbetrag zwischen dem bisherigen Mietpreis und dem Mietpreis zu ersetzen, der für eine vergleichbare Wohnung außerhalb der Lärmzonen 1 bis 3 gezahlt wird. Ferner sind ihm die notwendigen Aufwendungen für den Umzug zu ersetzen. Satz 1 gilt nicht, wenn der Mieter eine Ersatzwohnung nach § 6 Abs. 3 bezieht.

§ 9

Nutzungsverbote

(1) Sofern Eigentum an Grundstücken oder ein anderes dingliches Recht nach § 6 entzogen worden ist oder sofern Wohnungen im Falle des § 8 frei geworden sind, dürfen vorbehaltlich des Absatzes 2 Grundstücke oder dingliche Rechte nach ihrer Entziehung und Wohnungen nach ihrer Räumung nicht in einer in § 4 Abs. 1 oder 2 oder einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 genannten Weise genutzt werden. Das Verbot des Satzes 1 gilt für Wohnungen, die im Falle des § 8 freigeworden sind, nur insoweit, als sie Dritten überlassen werden sollen. Das Verbot des Satzes 1 gilt ferner nicht für die Ausübung von dinglichen Rechten an Grundstücken, deren Eigentum nach § 6 entzogen worden ist.

(2) Sofern das Eigentum an einem Mietwohngrundstück entzogen worden ist, bleiben die im Zeitpunkt des Eigentumsübergangs bestehenden Mietverhältnisse aufrechterhalten. Anstelle des bisherigen Vermieters tritt der Flughafenunternehmer in die sich aus dem Mietverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten ein. Die Mietverhältnisse erlöschen spätestens nach Ablauf von drei Jahren seit dem Eigentumsübergang.

§ 10

Entschädigung bei Nutzungsverboten

(1) Ist dem Eigentümer eines Grundstücks nach § 9 untersagt, im Falle des § 8 freigewordene Wohnräume Dritten zu überlassen, so kann er für die entzogene Nutzung eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(2) Die Entschädigung darf nicht über den Betrag hinausgehen, den der Berechtigte im Falle der Entziehung nach § 6 als Entschädigung erhalten würde. Ist die Nutzung nur eines Teiles des Grundstücks eingeschränkt, vermindert sich der Höchstbetrag der Entschädigung auf den diesem Teil entsprechenden Betrag. Im übrigen gilt § 5 Abs. 1 Satz 3 entsprechend.

(3) Wird dem Berechtigten das Eigentum an dem Grundstück nach § 6 entzogen, so vermindert sich die hierfür zu leistende Entschädigung um den Betrag, der nach den Absätzen 1 und 2 als Entschädigung gezahlt worden ist.

§ 11

Festsetzung der Entschädigung

Die Landesregierungen bestimmen die Behörden, die die Entschädigung auf Grund dieses Gesetzes festzusetzen haben (Festsetzungsbehörde), und regeln ihre Zuständigkeit. Für die Festsetzung der Entschädigung gelten die Vorschriften des Landbeschaffungsgesetzes entsprechend.

§ 12

Entschädigungspflichtiger

Zur Zahlung der Entschädigung ist der Flughafenunternehmer verpflichtet.

§ 13

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 2. März 1966

Dr. Schmidt (Wuppertal)
Adorno
Benda
Dichgans
Dr. Hesberg
Illerhaus
Dr. Jahn (Braunschweig)
Dr. Jungmann
Dr. Kopf
Dr. Löhr
Memmel
Dr. Rinderspacher
Ruf
Dr. Dr. h. c. Toussaint
Wagner
Bading
Dr. Apel
Bauer (Würzburg)
Dr. Bechert (Gau-Algesheim)
Börner
Brünen
Haase (Kellinghusen)
Frau Herklotz
Hirsch
Jacobi (Köln)
Kulawig
Liehr
Dr. Müller-Emmert
Peters (Norden)
Dr. Schmidt (Offenbach)
Schmitt-Vockenhausen
Dr. Hamm (Kaiserslautern)
Frau Dr. Diemer-Nicolaus
Dorn
Graaff
Mauk
Mertes
Dr. Rutschke

Begründung

Nachdem die gesetzliche Regelung der Lärmbekämpfung durch das Gesetz gegen Baulärm eingeleitet worden ist, sollte diese Gesetzgebung, die von der öffentlichen Meinung dringend gefordert wird, durch ein gesundheitspolitisch orientiertes Gesetz über den Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen fortgesetzt werden, weil in diesem Bereich die stärksten Gesundheitsgefahren und Belästigungen durch Lärm auftreten. Der anliegende Entwurf soll die Diskussion in Gang bringen. Es wird eingehender Verhandlungen bedürfen, um daraus eine optimale Lösung zu entwickeln.

1. Grundzüge des Entwurfs

Die Gesetzgebung wird durch gesundheitspolitische Überlegungen ausgelöst. Gesundheitsschäden, wie sie durch ständige Lärmeinwirkungen entstehen können, werden allein durch die Gewährung von Geldansprüchen weder ausgeglichen noch verhindert. Es müssen vielmehr die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß in der näheren Umgebung der Flughäfen kein neuer Wohnraum geschaffen wird und die dort wohnenden Menschen ohne unzumutbare Vermögenseinbußen diese Bezirke verlassen können.

Der Gesetzentwurf erstrebt eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Lärmzonen für Flughäfen, die dem allgemeinen Verkehr dienen. Die bisher von den Ländern auf Grund der Landesplanungsgesetze gehandhabte Festsetzung von Lärmzonen mit Bauverboten für die städtebauliche Planung in der Umgebung von Flughäfen führte zu erheblichen Schwierigkeiten. Die fehlende sichere Rechtsgrundlage gab zu zahlreichen Verwaltungsstreitverfahren Anlaß.

Der Umfang der Lärmzonen bestimmt sich nach der Schallbelastung. Das Gesetz teilt das Gebiet in der Umgebung des Flughafens, insbesondere in der Umgebung der Start- und Landebahn, in drei nach dem Maße der Lärmbelastung abgestufte Zonen ein. Das Verfahren für Ermittlung der Schallbelastung und Festsetzung der Lärmzonen wird durch Rechtsverordnung bestimmt (§ 2 Abs. 2, § 3 Abs. 4). Diese Regelung wird in wesentlichen Teilen auf den Ergebnissen des Göttinger Fluglärmgutachtens vom Mai 1965 aufbauen, das im Auftrag des Bundesministers für Gesundheitswesen erstattet worden ist. Die Nutzung von Grundstücken in den Lärmzonen ist nach Maßgabe des § 4 bestimmten Beschränkungen unterworfen.

In allen Zonen dürfen Krankenhäuser, Siechenheime, Altersheime, Schulen und ähnliche schutzbedürftige Einrichtungen nicht errichtet werden. In den Zonen 1 und 2 ist außerdem der Bau von Wohnungen nicht gestattet. In der Zone 3 ist der Bau von Wohnungen nur zulässig, wenn die Gebäude mit erhöhtem Schallschutz ausgestattet werden. Mit den Bauverboten soll das Heranwachsen bebauter Siedlungen an Verkehrsflughäfen verhindert werden. Da solche Bauverbote eine Enteignung sein können, enthält der Gesetzentwurf in § 5 eine Entschädigungsregelung. Soweit bei der Festsetzung der Lärmzonen Grundstücke bebaut sind, gibt der Entwurf die folgenden Ansprüche:

1. Die Eigentümer von Grundstücken, die in der Lärmzone 1 liegen oder die Inhaber anderer bestimmter dinglicher Rechte können gegen Entschädigung Entziehung des Eigentums an dem Grundstück oder Entziehung des dinglichen Rechts verlangen (§ 6),
2. die Eigentümer von Grundstücken, die in der Lärmzone 2 liegen, können Ersatz für Aufwendungen baulicher Schallschutzmaßnahmen verlangen (§ 7),
3. die Mieter von Wohngrundstücken in der Lärmzone 1 erhalten gegebenenfalls einen Mietpreisausgleich, wenn sie in Wohnungen außerhalb der Lärmzonen umziehen (§ 8).

Um dem bisherigen Eigentümer eines auf den Flughafenunternehmer übergegangenen Grundstücks einen Anreiz zu geben, Ersatzwohnungen zu schaffen, erhält er — statt der Entschädigung nach Maßgabe des Verkehrswertes bei der Errichtung von Ersatzwohnraum — die vollen Aufwendungen, sofern er innerhalb der bestimmten Frist Ersatzwohnungen für die Unterbringung von Mietern der Lärmzone 1 bereithält (§ 6 Abs. 3). Damit Grundstücke, an denen das Eigentum auf den Flughafenunternehmer übergegangen ist, und Mietwohnungen, die auf Grund der Gewährung eines Mietpreisausgleiches freigeworden sind, nicht mehr in der bisherigen Weise genutzt werden, sieht § 9 ein Nutzungsverbot vor. Die Entschädigungsregelung in § 10 ist aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.

Die Entschädigungspflicht bei Bau- und Nutzungsverboten (§§ 4, 9) und bei Enteignung von bebauten Grundstücken auf Verlangen nach § 6 trifft den Flughafenunternehmer.

2. Zuständigkeit des Bundes

Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus folgenden Artikeln des Grundgesetzes:

Artikel 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft); Flughäfen sind Gewerbebetriebe. Ziel des Gesetzes ist es, Gefahren und Belästigungen, die für die Nachbarschaft in der Umgebung solcher Unternehmen durch Lärm entstehen, entgegenzuwirken. Vergleichbare Vorschriften finden sich in § 16 der Gewerbeordnung.

Artikel 74 Nr. 18 (Bodenrecht und Wohnungswesen)

Artikel 75 Nr. 4 (Raumordnung)

3. Finanzielle Aspekte

Der finanzielle Aufwand, der eine freiwillige Umsiedlung erfordert, hängt in erster Linie davon ab, nach welcher Grenze des unzumutbaren Lärms das Gesetz die Zonen der Umsiedlung und Baubeschränkungen festlegt. Damit dieser Aufwand in tragbaren Grenzen bleibt, muß bei Bestimmung dieser Grenze ein Kompromiß gefunden werden, der das gesundheitspolitisch Erwünschte und das finanziell Tragbare in Übereinstimmung bringt. Der Entwurf trägt dieser Notwendigkeit dadurch Rechnung, daß er den Umfang der Zonen, in denen die Möglichkeiten der Umsiedlung gegeben werden, auf ein gesundheitspolitisch unabweisbares Maß beschränkt. Dieser Umfang wird bei den einzelnen Flughäfen in der Bundesrepublik je nach der Kapazität unterschiedlich sein. Von der Besiedlung in den Schutzzonen hängt der finanzielle Aufwand ab. Während beim Flughafen Frankfurt (Main) die Verhältnisse günstig liegen, werden beim Flughafen Düsseldorf-Lohhausen größere besiedelte Gebiete von der Lärmzone erfaßt.

4. Lärmzonen

Die Festsetzung von Lärmzonen setzt eine Entscheidung über die Frage voraus, von welcher Grenze ab Lärmeinwirkungen sich nachteilig auf die menschliche Gesundheit auswirken. Nach dem heutigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse steht fest, daß das physische und psychische Wohlbefinden des Menschen durch Lärm erheblich gestört wird. Die im Gesetz getroffene Entscheidung über die Zumutbarkeitsgrenzen beruht im wesentlichen auf dem von namhaften Wissenschaftlern erarbeiteten Göttinger Fluglärmgutachten von 1965, das die neuesten medizinischen Erkenntnisse über die Wirkung von Geräuschen auf den menschlichen Organismus und die ausländischen Erfahrungen in der Bewertung des Fluglärms auf breitester Grundlage berücksichtigt hat.

5. Militärverkehr

Der Gesetzentwurf gilt nicht für Flugplätze der Bundeswehr, des Bundesgrenzschutzes und der alliierten Streitkräfte. Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse des Flugbetriebes bei diesen Flughäfen ist eine Sonderregelung erforderlich.

6. Berlin

Wegen der besonderen Verhältnisse in Berlin wird das Gesetz dort nicht angewendet werden können.